REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123-9066

AÑO X - Nº 308 Bogotá, D. C., viernes 15 de junio de 2001 EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES: MANUEL ENRIQUEZ ROSERO, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO; ANGELINO LIZCANO RIVERA, SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 122 DE 2000
CAMARA DE REPRESENTANTES

por la cual se modifican los artículos 1° y 2° de la Ley 367 de abril de 1997.

Doctor
BASILIO VILLAMIZAR TRUJILLO
Presidente
Cámara de Representantes

En cumplimiento con la designación efectuada por la Comisión de la mesa de esta célula legislativa de acuerdo con el mandato de la Ley 5ª, artículo 156 de 1992 y en concordancia con lo consagrado en el artículo 150 de nuestra Constitución Política, rindo ponencia para segundo debate de la iniciativa que modifica los artículos 1° y 2° de la Ley 137 de abril de 1997, Proyecto 122 de Cámara del año 2000.

Pretende la nueva norma fortalecer las finanzas de la Universidad Surcolombiana de la ciudad de Neiva, incrementando el valor de emisión de su estampilla Prodesarrollo hasta por la suma de sesenta mil millones ($60.000.000.000.00) de pesos moneda corriente, autorizando a la Asamblea Departamental para tal fin.

En efecto, el honorable Representante a la Cámara por el departamento del Huila, doctor Orlando Beltrán Cuéllar, presentó a consideración del Congreso de la República, proyecto de ley por medio de la cual se modifican los artículos 1º y 2º de la Ley 367 de 1997, con la cual se pretende garantizar los programas que ofrece la Universidad, lo mismo, desde luego que su sostenibilidad financiera. De igual manera se trata de aliviar con el incremento de este aporte regional, en parte, la gran crisis financiera y desde luego de oferta educativa, por la cual atraviesa la educación superior en el país; pues si es cierto que la Universidad Surcolombiana alberga ahora más de seis mil educandos, no lo es menos que por sus carencias de toda índole, apenas cumple con parte de su cometido educativo en tan vasta región.

En la sociedad liberal moderada que aspira a entrar en la época de la información y el conocimiento, la educación constituye un sector donde la acción del Estado es no sólo deseable, sino imprescindible: En primer lugar por las razones de equidad social para que se cumpla lo más cabalmente posible la responsabilidad estatal de proporcionar a todos sus lugareños iguales posibilidades para su capacitación; las que les permitan aprovechar las oportunidades de cultura, de recreación y del quehacer político vigente; y en segundo lugar, porque los recursos invertidos en educación son la mejor forma para asegurarle a un país en deterioro, a mediano y largo plazo, mayor competitividad y presencia en los mercados no sólo regionales, sino también nacionales e internacionales, si entendemos que el concepto de la globalización tan en boga hoy, debe ser llevado a la práctica de la manera más integralmente posible.

Concretando: actualmente la universidad padece de un déficit fiscal que para la presente vigencia supera la suma de tres mil cien millones de pesos ($3.100.000.000) moneda corriente, para el funcionamiento, sin tener en cuenta el déficit de inversión que afecta proyectos prioritarios como la elaboración de laboratorios, procesos investigativos y académicos, desde luego, de una institución de educación, mucho más, claro, de la de carácter superior.

La Asamblea del Huila mediante Ordenanza número 077 de diciembre de 1997 y número 06 de enero de 1998 ordenó el uso de la estampilla Pro-desarrollo de esta Universidad; cosa igual hicieron los municipios de Neiva mediante Acuerdo número 010 del 10 de marzo de 1998; el municipio de La Plata, mediante Decreto con fuerza de Acuerdo número 444 del 18 de abril de 1998; y el Alcalde de Garzón mediante el Decreto con fuerza de acuerdo número 071 del 10 de mayo del mismo año que adoptaron dicha estampilla para sus respectivos municipios; sólo hasta ahora el municipio de Pitalito presenta a consideración del Concejo el proyecto de acuerdo adoptando esta estampilla. Lo anterior, demuestra la voluntad política de las autoridades locales en el sentido de fortalecer económicamente, su Alma Máter, de educación superior, más reconocida de aquí.

La Universidad Surcolombiana ya con treinta años de existencia, comprometida con el desarrollo regional, se ha convertido en el paradigma educativo de la población de un vasto sector colombiano, por lo cual ha venido experimentando un crecimiento acelerado durante sus últimos diez años de existencia tanto en su parte docente, toda vez que en el primer semestre académico de 1989 contaba con 17 programas de pregrado y dos de posgrados para un total de 4.000 estudiantes y para el primer semestre académico de 1999 contaba ya con 33 programas y 20 de posgrados con un total de 6.156 educandos, como en la parte investigativa, teniendo en la cuenta que aún no responde a las sentidas necesidades ciudadanas en estos aspectos.

En la parte docente durante el primer semestre de 1999 existían 201 profesores de tiempo completo, 29 de medio tiempo y 33 catedráticos, para un total de 569 docentes. Durante el segundo semestre se cuenta con 242 de tiempo completo, 55 de medio tiempo, 330 catedráticos, para un total de 627. En lo que corresponde al área administrativa la planta de personal durante 1989 contaba con 240 trabajadores oficiales y algún personal por convenio; para el segundo

semestre de 1999 se contaba con 199 empleados públicos de planta, 57 trabajadores oficiales y 125 empleados por contrato, para un total de 381 funcionarios.

Esta descripción nos muestra el crecimiento que ha tenido la Universidad durante los últimos diez años en su parte de personal, tanto docente, como discente y administrativo. No obstante que su planta física sigue siendo la misma.

Es de anotar que los equipos de sus laboratorios cuentan con más de veinte años de uso, la mayoría de ellos obsoletos y muchos sin posibilidad de uso. La verdad es que se han venido adquiriendo unos pocos equipos, según tenemos informe, con recursos obtenidos con base en proyectos presentados por las facultades, pero se hace necesaria una inversión para poder ponerlos a tono con los adelantos tecnológicos de la técnica y la ciencia moderna y de esta forma poder realizar las investigaciones y ofrecer los servicios requeridos por esta vasta zona y el país en general, como es lógico, dentro de este tipo de entidades.

Honorables Representantes: El proyecto modifica los artículos 1° y 2° de la Ley 367 de 1997 en cuanto a la destinación del monto de la Estampilla Pro-desarrollo de la Universidad Surcolombiana en el departamento del Huila así: La ley en comento dispone que el producido de la estampilla se destinará a los programas de construcción y adecuación de la planta física de las sedes y subsedes de Neiva, Garzón, Pitalito y la Plata, y para programas de dotación y mantenimiento de materiales y equipos en una cuantía de treinta mil millones de pesos ($30.000.000.000) moneda corriente. La Ley 633 de 2000 por medio de la cual se autoriza la expedición de normas, amén de otras disposiciones, dispone en su artículo 95 que las instituciones universitarias que tengan vigente el uso de estampillas y que hayan terminado la construcción de sedes o subsedes, destinarán a partir del primero de enero del presente año sus recursos de la siguiente manera:

– 30% para la adquisición de equipos de laboratorio, recursos educativos, apoyo a la investigación, transferencia tecnológica y dotación.

– 30% para mantenimiento y servicio

– 20% para contribuir al pasivo pensional de la Universidad y,

– 20% para futuras ampliaciones.

Al haber construido la planta física de las subsedes de Garzón, Pitalito y La Plata, la institución considera indispensable llevar a cabo la dotación de los laboratorios, incrementar el estímulo a la investigación, a la ciencia y a la tecnología, como propósitos que le permitan el cumplimiento pleno de su misión, siendo para ello necesario incrementar sus recursos hasta una cuantía de sesenta mil millones de pesos ($60.000.000.000) Moneda corriente, razón por la cual se considera y yo mismo señores Representantes lo hago, la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes, debe aprobar el proyecto presentado para su consideración, estudio y aprobación, para lo cual recomiendo que el artículo 1° acorde con lo dispuesto en la Ley 633 de 2000 quede así:

Artículo 1. Autorízase a la Asamblea Departamental del Huila para que ordene "la emisión de la estampilla Pro-desarrollo de la Universidad Surcolombiana" hasta por el monto estipulado en el artículo 2°, cuyo producido se destinará a lo dispuesto por el artículo 95 de la Ley 633 de 2000.

Artículo 2°. La emisión de la estampilla Pro-desarrollo de la Universidad Surcolombiana se incrementará hasta en la suma de sesenta mil millones de pesos ($60.000.000.000) moneda corriente.

Con las consideraciones anteriores nos permitimos presentar la siguiente proposición:

Dese segundo debate al Proyecto de ley número 122, *por la cual se modifican los artículos 1° y 2° de la Ley 367 de abril de 1997.*

Los Representantes a la Cámara,

Justo Capera Caicedo, Jesús León Puello Chamié, Rafael Amador Campos.

El Presidente Comisión Tercera,

Helí Cala López.

El Secretario Comisión Tercera,

José Ruperto Ríos.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 15 de junio de 2001

En la fecha se recibió en esta Secretaría en cinco (5) folios útiles, la ponencia para segundo debate, del Proyecto de ley número 122 de 2000 Cámara, *por la cual se modifican los artículos 1° y 2° de la Ley 367 de abril de 1997,* y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la ***Gaceta del Congreso.***

El Secretario General,

José Ruperto Ríos Viasus.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 169 DE 2001 CAMARA

por medio de la cual se establece el día nacional de las comunidades negras de Colombia.

Doctor

BASILIO VILLAMIZAR TRUJILLO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República.

Comedidamente, nos permitimos presentar el informe de ponencia correspondiente al Proyecto de ley número 160 de 2001, puesto a consideración del Congreso de la República por el Gobierno Nacional, a través del señor Ministro del Interior, doctor Armando Estrada Villa.

Antecedentes históricos y desarrollo legislativo

La participación de las comunidades negras en la historia de Colombia, se remonta a la Conquista y con ella a la llegada de los españoles a suelo americano, con lo cual en poco tiempo la economía, sufre un gran impacto en la actividad mercantil, produciendo un inmenso comercio de esclavos que en nuestro país, se inicia con la captura de indios caribe para que sirvieran como mano de obra, hasta cuando las leyes españolas declararon que los indios eran vasallos libres de la corona.

Como las guerras de conquista, los maltratos y el trabajo excesivo diezmaron a los indígenas, se propuso importar negros africanos especialmente de la costa occidental.

Tan pronto como se desembarcaba en el puerto autorizado se procedía al "Palmeado" o sea el avalúo oficial, la operación finalizaba con el herrado sobre el pecho derecho con un "Sello Real", guardado celosamente y hecho en metal precioso, en el que se distinguían unas letras R orladas por una corona y monogramada por un monarca para indicar que se había pagado el impuesto de introducción, enseguida se le ponía una marca en el rostro para reconocerlo en caso de fuga, la crueldad llegó al extremo de aplicarles el hierro candente en el rostro, tal y como se practico en Vélez, Santander, inhumana práctica que se remonta a la época del asiento de Coymans, quien logro del Rey el 12 de marzo de 1685, la cédula que legalizo tal práctica.

Cimarrones.

La población afrocolombiana, se ubicó principalmente en la costa caribe, el Archipiélago de San Andrés y en mayor dimensión en la Costa Pacífica.

A pesar de que la historia de los negros en Colombia es de muy reciente divulgación, se acostumbra a pensar que aparecen exclusivamente como esclavos en la Colonia y como asentados en nuestras costas. Sin embargo, fueron los primeros en tratar de independizarnos de los españoles, desde mediados del siglo XVI, a tal punto llegaron las escapadas de los Esclavos, que el cabildo de Cartagena expidió un Código en 1570 en el cual indicaban el tipo de castigo de acuerdo con la duración de la fuga; y a pesar de amenazas y represiones, Domingo Biojo y sus seguidores deciden internarse en la ciénaga de Matuna y asentarse allí y construir un fuerte, lo que dio origen al celebre palenque de San Basilio. Estos alzamientos de los esclavos en procura de su libertad, no fueron sólo en la costa Caribe, se dieron igualmente en el Chocó, en donde la historia comenta que en relación de mando del Virrey Eslava se hace hincapié en la política de reducción de los negros cimarrones en el Chocó igualmente en la gobernación de Popayán fue célebre el palenque de Castillo, en el extremo occidental del valle del Patía.

La Corona Española entendiendo los gastos exorbitantes en la persecución de los esclavos, se dio a la tarea de reducirles pacíficamente, correspondiéndole a Juan Polo adelantar los acercamientos, concediéndoles algunas prerrogativas como vestir a la Española con espada y daga dorada, a Benkos Biojo, pero no se le permitió usar el título de Rey de "Arcabucos".

La liberación

Al texto de la ley sobre libertad de esclavos, se llegó después de un proceso de años. Horacio Rodríguez Plata, al conmemorar el centenario de "San Pedro

Claver", afirma que "cabe a la Ilustre ciudad del Socorro el privilegio de haber sido su cabildo el primero que en tierra colombiana protestara contra la trata de negros e iniciara la serie de disposiciones tomadas por corporaciones políticas y legislativas en favor de la libertad de los esclavos". Después la ley sobre manumisión de la posteridad de los esclavos-Antioquia (1814) y las Constituciones de Cartagena (1812) Pamplona y Mariquita (1815) rechazaron la esclavitud. En el Congreso de Villa del Rosario de Cúcuta (1821), José Félix Restrepo presentó un extenso proyecto de ley que fue aprobado y sancionado por el Presidente José Hilario López el 21 de mayo, que preparó el camino para terminar un comercio humano e inhumano que tenia hondas raíces económicas. Tal proyecto de ley consignaba entre otros artículos los siguientes:

Ley 21 de mayo de 1851.

El Senado y Cámara de Representantes de Nueva Granada, reunidos en Congreso,

DECRETAN:

Artículo 1° Desde el día 1° de enero de 1852 serán libres todos los esclavos que existan en el territorio de la República. En consecuencia, desde aquella fecha gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones que la Constitución y las leyes garantizan e imponen a los demás Granadinos...

Cada una de las palabras y frases que se escriben en la Constitución deben tener necesariamente un efecto regulador de la conducta de los ciudadanos y de la sociedad, no podría entenderse de otra manera siendo esta la norma de normas.

Por ello, cuando allí se habla de que el Estado colombiano, debe respeto a la Dignidad Humana (artículo 1° parte final), tiene que interpretarse con el concepto universal del respeto por sus derechos y libertades que son precisamente los componentes de la Igualdad, el Bienestar, el Desarrollo, la Participación y la Solidaridad.

Los artículos 7° y 13 de la Constitución Política de 1991, reconocen y protegen el carácter Pluriétnico y Multicultural de la Nación colombiana, al igual que establece la igualdad ante la ley, sin ningún tipo de discriminación, promoviendo el Estado las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de los grupos discriminados o marginados.

La Carta Política ordena igualmente, en su artículo Transitorio 55, la expedición de una ley que reconozca "...a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacifico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley". Así mismo agrega "...la misma ley establecerá los mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades...".

En cumplimiento al mandato constitucional, se expide la Ley 70 de 1993, o ley de negritudes. En dicha ley se plantea como tema fundamental, el otorgamiento de derechos territoriales colectivos en la región de la Costa Pacífica, ligados a algunos criterios sobre protección de recursos naturales y medio ambiente, y manejo de recursos mineros, adquiriendo gran importancia la creación de mecanismos, para la protección de la identidad cultural, la implementación de planes de desarrollo económico y social y la participación en diversas instancias administrativas del Estado, relacionadas con la aplicación de la ley en su conjunto.

El artículo transitorio 55 de la Constitución Política de 1991, circunscribe a la población negra asentada en otras regiones del país incluidas las ciudades.

De acuerdo a las últimas informaciones oficiales los índices de NBI, la población negra participa con un 43% de analfabetismo en el aérea rural y un 20% en la urbana, o sea el doble del promedio nacional, así la cobertura en la educación primaria no alcanza el 60% de las áreas urbanas.

Con relación al aspecto de salud, el patrón epidemiológico de las comunidades negras en el nivel nacional, se caracteriza por una morbilidad y mortalidad de alta incidencia y prevalencia de enfermedades transmisibles como la EDA, la IRA y la tuberculosis, y una elevada tasa de mortalidad infantil del 10% por encima del promedio nacional. A lo anterior se suma, el restringido acceso a los servicios de salud y al déficit de cobertura y calidad de la atención de los servicios.

Finalmente, se encuentra que el 80% de la población negra vive en condiciones de extrema pobreza, lo cual no le permite el cubrimiento y satisfacción de las necesidades básicas. El ingreso *per capita,* es tres veces por debajo del promedio nacional, el 74% de la población reciben ingresos inferiores al mínimo legal vigente y en los últimos 10 años el nivel de pobreza ha alcanzando el 76,4% de la población negra frente al promedio nacional que es el 37%.

Para ilustrar esta situación basta tomar el departamento del Chocó, con una población con NBI del 82,8%, frente al promedio nacional del 45,6% de población con NBI.

Honorables Representantes, consideramos que con establecer el día Nacional de las comunidades negras de Colombia, por parte del Congreso de la República se está reconociendo el aporte y contribución de 10 millones de habitantes Afrocolombianos a la construcción de la identidad cultural y el desarrollo social y económico de nuestro país.

Los Ponentes proponemos.

Este reconocimiento simbólico, pero cargado de gran significación debe estar acompañado de manera efectiva y real por la inversión de recursos del Gobierno Nacional en los diferentes asentamientos de las comunidades negras legalmente reconocidas, para lo cual proponemos la inclusión del presente artículo.

Artículo 3°. "El gobierno Nacional queda autorizado para determinar las obras que se ejecutarán en las poblaciones de comunidades negras legalmente reconocidas dándole prioridad a aquellas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como las destinaciones presupuestales en las vigencias 2002 y 2003, como asociación del Estado colombiano a la celebración de los 150 años de abolición de la esclavitud".

Proposición con que termina el informe

Por todo lo anteriormente expuesto, los suscritos ponentes se permiten rendir informe de ponencia para dar segundo debate al Proyecto de ley número 169 por medio de la cual se establece el día Nacional de las comunidades negras de Colombia, en los términos expuestos de acuerdo con las modificaciones introducidas.

Ponentes:

Ancízar Carrillo, José Ignacio Arboleda, Odín Sánchez Montes de Oca,

Ponentes.

PROYECTO DE LEY 169 2001 CAMARA

por medio de la cual se establece el Día Nacional de las comunidades negras de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Establécese el Día Nacional de las comunidades negras de Colombia, el cual se celebrará el veintiuno (21) de mayo de cada año.

Artículo 2°. En homenaje a los ciento cincuenta (150) años de abolición de la esclavitud en Colombia, consagrada en la Ley 21 de mayo de 1815 y en reconocimiento a la plurietnicidad de la Nación Colombiana y la necesidad que tiene la población afrocolombiana de recuperar su memoria histórica, se desarrollará una campaña de conmemoración que incluya a las organizaciones e instituciones que adelanten acciones en beneficio de los grupos involucrados en este hecho histórico, cuya coordinación estará a cargo de la Dirección General de Comunidades Negras, Minorías Etnicas y Culturales del Ministerio del Interior.

Artículo 3°. "El Gobierno Nacional queda autorizado para determinar las obras que se ejecutarán en las poblaciones de comunidades negras legalmente reconocidas con ocasión de la celebración de los 150 años de abolición de la esclavitud, dándole prioridad a aquellas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo, como también para incluir las apropiaciones en los presupuestos de la vigencia de los años 2002 y 2003.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional queda facultado para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias y realizar los traslados requeridos para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción.

Bogotá, D. C.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 059 DE 2000 CAMARA

por la cual se señalan procedimientos para el acceso a tierras y constituir Patrimonios de Desplazados.

Bogotá, D. C., 15 de junio de 2001

Doctor

BASILIO VILLAMIZAR TRUJILLO

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Presidente:

Cumplo con el honroso encargo que me ha hecho el Presidente de la Comisión Primera Constitucional, para rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 059 de 2000 Cámara, *por la cual se señalan procedimientos para el acceso a tierras y constituir Patrimonios de Desplazados.*

Este proyecto es de autoría del Representante Franklin Segundo García, y ha agotado el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara, donde fue objeto de algunos cambios en el texto de algunos artículos y se enriqueció con el aporte de algunas iniciativas de Representantes como la de la doctora Juanita Bazán, Reginaldo Montes y Germán Navas Talero. Donde inclusive, se solicitó el aplazamiento de la disensión, en tanto se oía el criterio de organismos como el del Instituto de la Reforma Agraria y de la Red de Solidaridad. En este expediente del proyecto están recogidas las posiciones tanto del Incora como la de la Red de Solidaridad.

En este primer debate hasta se llegó a cambiar el propio título del proyecto pues el título original era: "Proyecto de ley por la cual se señala el procedimiento para la constitución de patrimonios de desplazados" y del debate del proyecto en la Comisión salió el título "Por el cual se señalan procedimientos para la protección del Derecho de propiedad, la posesión y otros derechos de propiedad, la posesión y otros derechos reales de la población desplazada y se señalan procedimientos para dar acceso a tierras y constituir patrimonios de desplazados".

El proyecto de ley está encaminado a otorgarle a la población desplazada por la violencia un procedimiento especial para la protección sobre los derechos reales sobre sus bienes, que deben abandonar para salvaguardar su integridad y su vida.

La problemática de la población desplazada por la violencia está creciendo día con día: Cada avance en las poblaciones más apartadas del país por parte de la guerrilla o los paramilitares acusando a sus pobladores de ser colaboradores de uno u otro bando, masacrando campesinos y dando un *ultimatum* a quienes ellos acusan genera la migración forzada de miles de campesinos todos los días, creando un mar de gente que tienen que abandonarlo todo llevando consigo únicamente lo que pueden cargar, buscando la manera de llegar a posibilidades de comenzar de nuevo desde cero; pero no es tan fácil que un municipio o ciudad reciba esa cantidad de gente de buenas a primeras y cuente con los recursos para responder a sus expectativas, entonces se convierten en arrimados, en parias dentro de su mismo país, generando inestabilidad interna, pobreza, más violencia; se hacen entonces necesarias acciones concretas que resuelvan por lo menos en parte su precaria situación: la estabilización socioeconómica, el acceso a tierras y la seguridad de tenencia son objetivos vitales como parte de la solución de dicha problemática, siendo este proyecto de ley un aporte en ese sentido.

El artículo 13 de nuestra Constitución establece que "El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados y marginados"; debe entenderse que se propende por la igualdad material sobre la formal, así no se busca que todos reciban un tratamiento basado en una, única y totalizante, escala de valoración sino que por el contrario que cada cual sea protegido conforme a sus especiales necesidades; en aras de dicha igualdad real se favorece o se es más condescendiente con quienes están en condiciones de debilidad manifiesta, como es el caso de los desplazados quienes no poseen siquiera un lugar para vivir, deben huir dejando todo atrás, quedando únicamente con sus manos para trabajar y esperando (en el peor de los casos mendigando) una oportunidad para rehacer su vida en un lugar que le es extraño, ajeno.

En el proyecto de ley se establece una discriminación positiva, es decir, se favorece a un grupo humano especial, los desplazados, con el fin de crear mecanismos que hagan posible la igualdad material, sin desmendro de los derechos de los demás, en ningún momento se sobreponen sus derechos frente a los de nadie más, simplemente se les otorga un trato preferencial que haga posible que su precaria situación pueda ser superada, al menos en parte.

Las condiciones en que quedan los desplazados después de abandonarlo todo y escapar protegiendo sus vidas es más que precaria, paupérrima, sus únicos bienes deben ser abandonados, con las manos vacías y con miedo deben movilizarse y buscar refugio debiendo soportar el rechazo, la desconfianza al ser considerados como un problema en los municipios que los reciben: son un grupo humano que por sus proporciones genera problemas, necesitan alimentarse, un techo donde dormir, ropa, condiciones mínimas de salubridad, entre muchas otras cosas y la mayoría de los municipios que los reciben no cuentan con los medios para ello, no en pocas ocasiones se generan problemas de seguridad y roces entre los desplazados y los habitantes del municipio que los recibe, muchas veces de mala gana; vemos entonces que sus condiciones son críticas en todos los aspectos y especialmente en lo tocante a este proyecto de ley frente a los bienes de que son propietarios, no puede decirse que ellos se encuentren en capacidad de negociar y administrar sus bienes con la misma libertad que aquellos que no ven turbada su posesión por la violencia u hostigamiento de los actores del conflicto armado colombiano, su consentimiento puede verse viciado por la violencia e incluso pueden por temor o porque se aprovechan de su necesidad, su debilidad, desprenderse de su patrimonio por valores irrisorios, se ven enfrentados además ante la posibilidad que por encontrarse ellos lejos de sus tierras cualquiera pueda comenzar a adquirir el bien por medio de la prescripción adquisitiva de dominio mientras que él se encuentra prácticamente maniatado; es por todo esto que al dotar con un procedimiento especial a los desplazados se les da una herramienta jurídica útil para proteger sus derechos y si bien es cierto que por este solo hecho no se equiparan sus condiciones con las de los demás propietarios sí se supera en parte la profunda desigualdad que los separa.

De otro lado el artículo 58 de la Constitución establece como derecho el que "Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores", y qué mejor garantía sobre los derechos reales de los desplazados que un procedimiento especial, de la misma naturaleza de los procedimientos ordinarios, pero acorde a necesidades específicas de los desplazados, que les permita tener la seguridad que sus derechos no serán vulnerados ni desconocidos, sobre todo cuando ellos acceden a la propiedad privada tal y como lo establece nuestro ordenamiento superior: con arreglo a la ley civil.

La Red de Solidaridad Social en los informes presentados al Congreso hace un breve análisis de las condiciones en que se encuentra la población desplazada por la violencia y los contenidos llaman la atención por el gran número de objetivos a futuro y los resultados actuales tan válidos y necesarios; tal y como la estabilización socioeconómica, el retorno, el acceso a tierras y la seguridad de la tenencia, sólo por nombrar los pertinentes a este proyecto; pero se carece de un plan de acción para su realización efectiva quedando entonces en el aire. Es necesaria una respuesta que solucione aunque sea en parte las necesidades de aquellos que se encuentran prácticamente solos.

De otro lado las soluciones que se han propuesto son insuficientes, su aplicación no puede generalizarse y no siempre son convenientes como es el caso del acceso a viviendas urbanas de interés social cuyo costo es muy alto para la persona desplazada, aun cuando está subsidiada y se dan muchas facilidades, además no puede pedírsele a un campesino que cambie radicalmente su *modus vivendi* así sin más.

No se pretende demeritar las acciones adelantadas por dicha institución, que son muchas y de gran valía, pero existe una realidad innegable: la problemática de los desplazados y sus soluciones necesitan respuestas rápidas y eficaces que también pueden darse en otras instancias tal y como se pretende con este proyecto de ley.

Además de la Red de Solidaridad Social existe otra entidad creada por la Ley 387 de 1997, el Fondo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, con la función específica de adelantar todas las acciones necesarias para el mejoramiento de las condiciones de la población desplazada y los resultados que presenta no son mejores, apenas pueden con una pequeña fracción que los hace parecer paños de agua tibia.

El desplazamiento forzado en nuestro país, resultado del crudo conflicto interno que vivimos, es una realidad dura que crece día tras día, no podemos cerrar los ojos haciendo como si no existiera, está aquí y exige soluciones inmediatas y eficaces; en lo referente a la prevención de dicho fenómeno nos encontramos impotentes, pero ante hechos cumplidos debemos dar respuesta sin esperar que las entidades instituidas para ello lo hagan solas; es nuestro deber prestar el apoyo que podamos y no asumir una actitud pasiva y cómoda, el problema del desplazamiento forzado no es de interés exclusivo del gobierno ni de los ministerios o las entidades estatales y nuestro aporte debe darse

mediante herramientas jurídicas capaces de solucionar aunque sea una pequeña parte de los problemas que se originan con este flagelo.

Entidades Internacionales como la Cruz Roja Internacional y la ONU han demostrado su preocupación ante el creciente número de casos y la inestabilidad social que se genera y exigen respuestas inmediatas como a futuro; frente a soluciones de vivienda y tierras, es poco los que nos corresponde hacer pero también se solicitan mecanismos jurídicos eficaces, los que se pueden dar desde el Congreso mediante la creación de leyes acordes a dichas necesidades que sean simples pero efectivas como el procedimiento propuesto por el proyecto de ley.

El desplazamiento forzado hace que los pobladores de los municipios hostigados deban salir corriendo de sus tierras dejándolas abandonadas sin tener la seguridad de poder volver a ellas y sus derechos se vuelven de papel; el 46% de las personas desplazadas eran propietarios de las tierras donde vivían y la posibilidad de volver a ellas es prácticamente nula, muchos de ellos son obligados mediante la fuerza y la intimidación a vender por precios irrisorios sus bienes o simplemente los sacan, mientras avivatos se aprovechan de esto y se posesionan de las tierras sin que nadie pueda oponérseles, como agravante debemos pensar en que en la mayoría de los casos sino en todos es el único bien que poseen.

La Ley 387 de 1997 protege en principio a los poseedores de acciones de violencia u hostigamiento que les impidan el goce de sus derechos pero frente a los propietarios la protección no se encuentra establecida en forma amplia y suficiente por lo que se hace necesario crear un mecanismo específico. Dentro de la citada ley se le impone al Incora la obligación de velar por la integridad de las propiedades y los terrenos de los desplazados y dar aviso a las autoridades competentes para que se adelanten las acciones pertinentes para su protección, sin embargo, esto es insuficiente y al instituirla como beneficiaria de los patrimonios de los desplazados su obligación pasa de ser etérea a tener un sustento real. Además se señala cómo las tierras que reciba el Incora deben ser reemplazadas por otras para que los desplazados recuperen sus propiedades y sus derechos se vean restablecidos.

Se establece que sea un procedimiento preferente y sumario por las implicaciones que tiene la protección de personas en condiciones de debilidad manifiesta, obligarlas a cumplir un procedimiento engorroso, dilatado que deba esperar y pueda ejercerse en todo tiempo y lugar puesto que el desplazamiento y la violencia que lo rodea hacen improcedente el solicitar el cumplimiento de términos estrictos o el obligar la presentación directa cuando existen poblaciones que quedan desoladas y a las que no se puede regresar sin exponer la vida.

El mecanismo jurídico establecido con el proyecto de ley no es suficiente para proteger por sí mismo la integridad de los derechos reales sobre los bienes de la población desplazada por la violencia, pero hace que éstos no sean inanes y que no tengan, tan solo, el valor del papel en que están impresos.

Por todo lo expuesto y confiando en el criterio justo y generoso de la honorable Cámara de Representantes, frente a un sector de connacionales convertidos hoy en parias de la violencia fratricida, me permito proponer: Désele segundo debate al Proyecto de ley número 059 de 2000 Cámara, *por la cual se señalan procedimientos para la protección del Derecho Real de propiedad, la posesión y otros derechos reales de la población desplazada y se señalan procedimientos para dar acceso a tierras y constituir patrimonios de desplazados.*

De la honorable Cámara de Representantes,

Octavio Sarmiento Bohórquez,
Representante a la Cámara,
Departamento de Arauca.

INFORME DE PONENCIA
SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NUMERO 012 DE 2000 SENADO,
120 DE 2000 CAMARA

por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.

Honorables Representantes:

Por designación de la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, rendimos Ponencia al Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2000 Senado, 120 de 2000 Cámara, por medio del cual se reforman los artículos 347, 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia. Esta enmienda constitucional fue aprobada en primera vuelta por el Congreso de la República durante el período legislativo comprendido entre el 20 de julio de 2000 y el 16 de diciembre del mismo año y continúa en segunda vuelta su debate durante este período (16 de marzo al 20 de junio de 2001), habiendo sido aprobado en el Senado de la República y la Comisión Primera de la Cámara.

En la primera vuelta hicieron los ponentes referencia a tres aspectos, el primero sobre la ausencia de responsabilidad de las transferencias en el problema Macroeconómico que soporta la Economía Colombiana; el segundo es el referente a si se trata de una disminución de las transferencias o sólo de una desaceleración de las mismas y su vinculación con una fórmula que permita que estas no estén amarradas al crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación (I.C.N.), puesto que como ya vimos en caso reciente una disminución de estos ocasiona una desfinanciación de los presupuestos de las entidades territoriales con el consecuente traumatismo en su desarrollo y en la adecuada prestación de los servicios sociales. Un último aspecto tiene que ver con la identificación de unos principios generales sobre los cuales se formulará la nueva política sobre transferencias, para que estas sean más eficaces en lo relacionado a su inversión, partiendo del reconocimiento que la inversión en educación y salud es fundamental en el desarrollo futuro, pues hará que se gane en calidad y productividad en el capital humano. Todo lo que se gana en capital humano es rentabilidad del gasto social.

INTRODUCCIÓN

El proyecto de acto legislativo que se pone a consideración de la honorable Cámara de Representantes, tiene como finalidad lograr consolidar la recuperación de la economía, garantizar su estabilidad en el largo plazo y profundizar la descentralización.

La prioridad de la política económica ha sido recuperar la estabilidad como elemento fundamental del crecimiento y del desarrollo del país, sin embargo, a pesar de los evidentes avances en este sendero que se han logrado gracias a la oportuna legislación expedida por el Congreso y las gestiones del Gobierno Nacional, la situación actual no está exenta de dificultades.

La composición del presupuesto del presente año nos muestra claramente dichos riesgos. De un Presupuesto Nacional que contempla ingresos por $57 billones, los ingresos tributarios serían alrededor de $25 billones o el 44% del total de ingresos. En el resto de ingresos se encuentra de manera muy llamativa los recursos del crédito que se estima que serían alrededor de $22 billones. Es decir, para financiar los gastos del presupuesto de este año, la Nación se debe endeudar en $22 billones, esta abultada cifra muestra porque es importante el ajuste de las finanzas del Estado ya que es claro que a ese ritmo de endeudamiento no se puede continuar.

El gobierno a su estrategia de reducción del déficit fiscal que incluye, aumento de ingresos, reducción de gasto, en las ultimas semanas le sumo un mejoramiento del perfil de la deuda existente, decisión que nosotros consideramos muy afortunada.

Gracias a los avances en la agenda legislativa y el ajuste fiscal por la aprobación de las reformas estructurales, se ha creado un amplio ambiente de confianza en los mercados, que ha significado una reducción de casi 300 puntos básicos en el costo de la deuda colombiana (spread). Por este motivo, el Gobierno diseñó una estrategia para reducir la presión fiscal de este y el próximo año.

Esta estrategia consiste en intercambiar deuda, interna y externa, para mejorar el perfil de vencimientos en los próximos años. En las pasadas semanas se realizó el intercambio de deuda interna y en los próximos meses se realizará el de deuda externa. En total se canjeo deuda por $5.6 billones, lo cual redujo el monto de los vencimientos de la deuda interna de los próximos cuatro años en $2.3 billones. Esto sin duda traerá enormes beneficios para la economía, permitirá reducir el rezago presupuestal existente, reactivar la economía y reducir el desempleo.

Esto significa por ejemplo, que se disminuyeron las amortizaciones de este año en $880 mil millones, lo cual reduce las presiones de la tesorería y el Gobierno podrá acelerar pagos para reducir la deuda pendiente por ejemplo con maestros, funcionarios de la salud y contratistas del Estado.

EL DESARROLLO Y LAS TRANSFERENCIAS

Lo que da origen a problemas no es la rentabilidad potencial del gasto, sino la poca eficiencia que ha acompañado esta inversión. Sin esta eficiencia, no es posible la descentralización, ni esta contribuirá al desarrollo local y menos en

el largo plazo al desarrollo del país. Es entonces necesario replantear el sistema de transferencias, para crear los instrumentos que permitan hacer real los propósitos constitucionales de un Estado descentralizado, que garantice de forma efectiva la prestación de los servicios públicos esenciales, con el fin de lograr el mayor grado de bienestar de la población con los recursos disponibles.

De todas maneras, las nuevas reglas deben ser competitivas, eficaces y eficientes para crear bienestar, porque de esas reglas depende el que ganemos y maximicemos ese bienestar. Este debe ser el objetivo de la modificación de las reglas actuales: lograr mayor eficiencia en el gasto público regional y local, puesto que las transferencias lo que buscan, es asegurar un mínimo de bienes públicos a todos los ciudadanos particularmente a los más pobres y a quienes viven en regiones de menor desarrollo.

Es necesario en todo caso precisar que el *estado bienestar* no va a quedar sometido al libre mercado, por el contrario se crearán los instrumentos que permitan racionalizar el uso de los recursos, teniendo como prioridad la satisfacción de las necesidades más sentidas de la población; sin desconocer que actualmente existe una sobrecarga burocrática que ha conllevado a un déficit de legitimación estatal, como consecuencia de las frustraciones ciudadanas frente al recorte inevitable de la inversión social.

El subdesarrollo es más producto de inadecuadas políticas que de la escasez de recursos. Es entonces necesario reconocer que lo que ha existido son inadecuadas políticas para el desarrollo de la descentralización y que por esa razón se requiere cambiarlas, ya que son ellas las que, con los recursos suficientes, aseguran el desarrollo.

En este tema es necesario hacerse una pregunta: ¿Existe a nivel nacional y local un potencial de ahorro público que pueda ser convertido en inversión pública? La respuesta es no. Por esto es necesario hacer más eficiente el uso de los recursos disponibles, mejorando las políticas que orientan el gasto, lo contrario sería optar por el camino que se ha transitado de obtener recursos fácilmente y gastarlos irresponsablemente, lo cual es incentivar una cultura peligrosa que conlleva al estancamiento de la sociedad.

Lo cierto es que los recursos obtenidos por las entidades territoriales a través de las transferencias y los que se pueden obtener en el futuro con la actual estructura constitucional, no permiten mejorar la situación de la sociedad local y lograr en forma sostenible su desarrollo, se requiere entonces un cambio radical de políticas.

Lo que ocurre hoy en Colombia, es que algunas entidades territoriales acceden a unos recursos en exceso, mientras que otras ven que esos mismos recursos no les alcanzan a pesar de utilizar toda su capacidad fiscal, quedando necesidades que no pueden atender. Estamos entonces ante regiones que quieren progresar y no pueden y regiones premiadas que no hacen esfuerzo fiscal alguno; surgen entonces preguntas como: ¿Qué se ha hecho por mejorar el gasto territorial? ¿Cómo lograremos que las transferencias que llegan a las regiones vayan a ser bien utilizadas? ¿Con qué criterios se definen las prioridades de inversión?

En definitiva lo que se requiere es una estrategia adecuada para la determinación y uso de las transferencias, porque no es posible desconocer y en esto queremos recabar, que los recursos son escasos y limitados, siendo el uso eficiente de los mismos el único medio para lograr mejoras significativas para el bienestar social, ganando así un tiempo muy importante para el logro del desarrollo económico. Más recursos no se traducen necesariamente en más bienestar, si no son usados de forma acertada, oportuna y eficaz.

Recordemos que cuando hay una fuente externa de financiamiento que provee recursos en forma automática creciente (año por año) sin ningún condicionamiento, se puede desestimular el esfuerzo fiscal propio. No se puede olvidar que los gastos financiados con transferencias se incorporan permanentemente a los presupuestos locales y conducen a niveles más altos de gasto. De aquí que el proceso político local y regional, se dirija a obtener más transferencias y asegurarlas constitucionalmente.

Es imperativo superar la política de la *descentralización como reparto* (la cual es estática) donde la transferencia se otorga sin tener en cuenta la eficiencia del gasto. En las actuales circunstancias del país es necesario adoptar la política de *descentralización para lograr desarrollo* y mayor autonomía local (la cual es dinámica), donde el objetivo fundamental no es aumentar las transferencias (Per-Se), sino lograr que ellas mejoren la calidad de vida en nuestras regiones y aumenten el bienestar social de su población. Es decir, que el proceso de desarrollo comience con las transferencias, que ellas se constituyan en el medio para lograr ese fin y en un instrumento de política para mejorar las condiciones de vida de la población de forma eficiente.

Por lo tanto una política de transferencias debe tener en cuenta en primer lugar a la población; esta debe recibir bienes públicos como educación primaria, salud y nutrición, como razón de equidad debe asegurar que toda la población reciba un monto que los iguale para alcanzar unos objetivos redistributivos. Se debe tener en cuenta el esfuerzo fiscal de las regiones y este debe ser estimulado premiando la eficacia. Debe dejarse un margen de flexibilidad en el uso de una buena parte de esos recursos porque las circunstancias no son iguales en todas las entidades territoriales. No debemos confundirnos ni permitir que se confunda a la población, no se trata de promover un movimiento de privatización de lo social al amparo de esta reforma, lo que se quiere es una nueva orientación de la inversión social buscando su eficacia, y la evaluación de políticas.

En los últimos años gran parte de la capacidad de inversión (cerca del 50% de los ICN) del país se ha destinado a las transferencias, pero es necesario preguntarse: ¿Qué se ha obtenido con tan extraordinario esfuerzo? Será que con decir que se dedico a educación y salud basta. Eso no es suficiente, los resultados lo demuestran, loable esfuerzo para tan pobres resultados.

Podríamos seguir cuestionándonos: ¿No será que las mayores transferencias fortalecieron los intereses burocráticos de quienes se benefician del gasto público en las regiones? O acaso, ¿no contribuyeron las transferencias a la insuficiente probidad en el uso de los recursos públicos? ¿O las transferencias permitieron que los presupuestos locales, por el margen que se produce, terminen financiando ineficiencias y privilegios? ¿Será que el sistema por lo laxo ha contribuido al lento crecimiento del país, o por lo menos al no sostenido crecimiento y su baja productividad?

No es posible dudar que las transferencias se han constituido en los últimos años en el proyecto de inversión más grande que ha acometido el país.

¿Pero cuál ha sido su evaluación?

¿Qué resultados ha tenido este proyecto?

No habría evolucionado la descentralización aún más con otro esquema?

Ha evolucionado la economía colombiana y la economía regional con este proyecto?

En esta reforma no estamos circunscritos al juego de suma cero donde lo que gana uno lo pierde el otro, porque la eficiencia no sólo se predica de objetivos económicos, sino también a los de naturaleza social puesto que no existe conflicto entre lo económico y lo social (bastante tiempo le ha servido la economía a la política, es hora que la política le sirva a la economía). Por el contrario el esquema económico colombiano conjuga el interés económico con el social y con la reforma que se debate no se busca más que profundizar en esta relación, buscando que instituciones económicas como las transferencias tengan el mayor impacto social posible.

Por último, la nueva política en materia de transferencias no pretende disminuir los recursos a las entidades territoriales. Lo que se quiere en el futuro, es una distribución más eficiente y equitativa, con criterios que ponderen el esfuerzo fiscal, la pobreza de las regiones, las necesidades de la población, pero sobre todo que los recursos lleguen donde están las personas que demandan los servicios sociales. Los recursos deben dirigirse hacia donde se necesitan, liberándose de compromisos burocráticos e intereses personales, de forma que su uso tengan un impacto efectivo y permitan superar la pobreza en que se encuentra sumida una buena parte de la población.

Para lograr una distribución más equitativa y eficiente, es fundamental que el país conozca cuáles son los resultados del gasto que se hace con las transferencias, si estas han contribuido a mejorar el bienestar social de los colombianos, ampliar las coberturas de lo servicios y democratizar la vida local.

Nos queda un gran interrogante: ¿De mantenerse las cosas como están, inestabilidad fiscal, ineficiencia en el gasto, inequidades regionales, escaso control en el gasto, se garantizará la viabilidad del proceso de descentralización en Colombia?

La respuesta contundente es NO.

POR QUE ES IMPORTANTE LA REFORMA

Con el Acto Legislativo, las transferencias no van a verse afectadas por efectos negativos por el crecimiento o caída de ingresos, por el contrario la Nación está dando a las entidades territoriales un seguro contra la volatilidad, que garantiza un crecimiento estable, evitando lo que sucedió por la caída de los ingresos corrientes de la Nación en 1999 y 2000, años en los cuales las transferencias se redujeron frente a lo presupuestado en $1,5 billones, y que causó graves traumatismos en la adecuada prestación de los servicios sociales.

La máxima expansión de las transferencias ya se produjo; lo que se pretende ahora, con el Acto Legislativo, es garantizar que los recursos de las regiones, que en un alto porcentaje se invierten en educación y salud, van a crecer en términos reales, independientemente de la volatilidad y la evolución de la economía y por lo tanto de los ingresos de la Nación.

De esta manera los departamentos, distritos y municipios protegen sus presupuestos de experiencias como las acontecidas en 1999 y 2000 cuando tuvieron que realizar ajustes, reduciendo los mismos, porque se disminuyeron los ingresos y se recortaron las transferencias municipales. Sabemos del desastre que esto generó para los alcaldes y autoridades locales. No es posible responsablemente permitir que experiencias como estas, se repitan en el futuro.

Debemos explicar que el ahorro fiscal que el proyecto conlleva, que de por sí no es muy elevado, sólo se logra si la economía crece y con ella los ingresos corrientes de la nación. Y esto sólo es posible si se logra el ajuste fiscal, es decir, si se aprueban las reformas estructurales y entre ellas el presente acto legislativo.

La reorganización de los sectores de salud y educación públicas, por la reforma a la Ley 60 de 1993 es el camino inmediato a seguir. Buscaremos introducir incentivos para lograr mejoras significativas en cobertura, calidad y eficiencia. Con el Sistema General de Participaciones se garantizará la financiación completa de los maestros nacionales y nacionalizados (cerca de 216.000 docentes) y municipales (alrededor de 56.000 docentes). También se podrían absorber los docentes departamentales (13.500 docentes) que actualmente se financian con recursos propios y los maestros municipales contratados por órdenes de prestación de servicios OPS (17.300 docentes).

En síntesis se regulariza la situación del sector educativo, al incluir a los docentes que irregularmente prestaban el servicio dentro de las plantas docentes, legalizando situaciones de hecho que en el largo plazo tienen la posibilidad de generar fenómenos inmanejables si no se toman las decisiones correctas oportunamente.

El Gobierno no va a privatizar la educación pública. Es una obligación del Estado proveer de más y mejores servicios a la ciudadanía, en especial a los más pobres. Hemos procurado un gran acuerdo nacional con todos los sectores, el cual creemos que se ve reflejado en la propuesta de modificación de proyecto que anexamos.

COMO SE HA CONCERTADO LA REFORMA

La participación ciudadana durante todo el trámite, ha sido pieza fundamental. Se han llevado a cabo audiencias públicas tanto en Senado como en Cámara. Han participado, entre otros, la Federación de Municipios, de Gobernadores, de Diputados y Concejales, y representantes de los gremios y la academia. Los acuerdos que el Gobierno logró con alcaldes y gobernadores fueron imprescindibles para el buen curso del proyecto. Los sindicatos y las asociaciones no se han marginado de la discusión: Fecode, Anthoc, el sindicato del Bienestar Familiar, Acopalma (Asociación de Padres y Madres de Familia), profesores de universidades públicas, juntas de acción comunal. Todos con la misma preocupación: una mejor calidad y mayor cobertura para la educación y salud públicas. Esa es nuestra preocupación también.

LOS PONENTES PROPONEMOS LAS SIGUIENTES MODIFICACIONES

En el artículo 1°, inciso 3°, suprimimos la frase "que sean considerados como municipios", considerando que hoy los resguardos participan de las transferencias y este acto lo ratifica, por lo tanto sobra su asimilación a municipios.

En el artículo 1°, inciso 4°, a solicitud de distintos sectores sociales, se suprime la expresión "con especial atención a los niños". Consideramos que la frase en sí no tiene incidencia en el contenido del artículo dado que este desarrolla en forma detallada el destino de los recursos. Se incluyó al final del mismo inciso, la frase "garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura", expresión con la cual se le da proyección futura al Sistema, evitando su estancamiento.

En el inciso quinto del artículo 1°, para brindarle mayor claridad al principio de concurrencia de la Nación con las entidades territoriales se propone sustituir este inciso por el siguiente:

"Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiaridad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos, y municipios".

Se propone eliminar la distribución porcentual de los recursos del sistema de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, aprobada por la Comisión Primera de la Cámara, por considerar que incluir la destinación porcentual de los recursos en la Constitución, genera una inmovilidad del sistema que no es conveniente, en la medida que las necesidades del país pueden cambiar en el tiempo y no es prudente que para poder reorientar el gasto se requiera cambiar la Constitución. Antes del parágrafo transitorio del artículo1°, se aclara la distribución de los recursos del Sistema, así:

"Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores".

Por su naturaleza reiterativa en la medida en que la Constitución en su artículo 67 trata el mismo tema, se propone retirar el parágrafo aprobado por la Comisión Primera de la Cámara que dice:

"Parágrafo. La Nación en los términos que fije la ley, promoverá los mecanismos que le permitan a los departamentos, distritos y municipios, en razón de las competencias definidas por la ley, desarrollar programas de ampliación de cobertura".

Se propone precisar la vigencia del acto legislativo dado que dejar su vigencia condicionada a la expedición de la ley, sin límites en el tiempo, puede hacer ineficaz la norma constitucional e implica dejar la posibilidad de no poder después darle cumplimiento con gravísimas consecuencias para el país, para tal fin se propone modificar el parágrafo transitorio del artículo 1°, que modifica el artículo 356 de la constitución así:

"Parágrafo transitorio. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo".

Como complemento, en el artículo tercero, Vigencia, se señala que el acto legislativo regirá desde el 1° de enero del año 2002.

Por razones de seguridad jurídica en el artículo 2° proponemos que en el parágrafo 1° se defina el monto base para el Sistema General de Participaciones conservando la redacción aprobada en la primera vuelta y en el Senado pero precisando la base así:

Parágrafo transitorio 1. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las Entidades Territoriales antes de entrar en vigencia este Acto Legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos Corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto nueve (10.9) billones de pesos".

En el segundo inciso del mismo parágrafo, se precisan de manera detallada los diferentes conceptos de costos de educación financiados con el Sistema General de Participaciones, estableciendo más claramente el corte en el tiempo:

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, y los docentes y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 31 de diciembre del 2000, sin incluir las plazas vacantes".

Con el fin de dar coherencia a la relación entre el monto de las transferencias y el gasto que se puede amparar con estos recursos, de forma que no se genere más gasto que el que efectivamente se puede financiar, por expresa solicitud de los gobernadores y alcaldes, se propone incluir el siguiente inciso antes del parágrafo transitorio 1°:

"Los costos fijos financiados con los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, no podrán incrementarse por encima del crecimiento de los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios destinados para este fin".

En el parágrafo transitorio 3° del artículo 2°, se incluye la iniciativa propia del Congreso de la República para evaluar el Sistema al final de la transición y durante su vigencia, así:

"Si al finalizar la transición, la base de liquidación del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, es inferior a la base constitucional existente al momento de aprobarse el presente acto, el Congreso de la República por iniciativa propia, a través de ley, deberá revisar la base de liquidación del Sistema.

Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de este".

PROPOSICION CON QUE TERMINA EL INFORME

Por todo lo anteriormente expuesto, los suscritos ponentes se permiten rendir informe de ponencia para dar segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2000 Senado, 120 de 2000 Cámara, "por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política", en cumplimiento del encargo de la Mesa Directiva. En consecuencia rogamos a la

honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000 Senado, 120 de 2000 Cámara, en los términos expuestos, de acuerdo con el pliego de modificaciones anexo.

Ponentes:

Antonio José Pinillos, Luis Fernando Velasco, Javier Ramiro Devia, José Darío Salazar, William Sicachá Gutiérrez, Miguel de la Espriella.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 012 DE 2000 SENADO, 120 DE 2000 CAMARA

por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los Municipios y Departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los Departamentos, Distritos y Municipios destinarán los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de la salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiaridad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los Departamentos, Distritos, y Municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a) Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;

b) Para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrá descentralizar nuevas competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

Parágrafo transitorio. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

Artículo 2°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 357. El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los Ingresos Corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiséis por ciento (26%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

Los costos fijos financiados con los recursos del Sistema General de Participación de los Departamentos, Distritos y Municipios, no podrán incrementarse por encima del crecimiento de los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios destinados para este fin.

Parágrafo transitorio 1. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de Situado Fiscal, participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al Situado Fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto nueve (10.9) billones de pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación, y los docentes y directivos, docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 31 de diciembre del 2000, sin incluir las plazas vacantes.

Parágrafo transitorio 2. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%.

Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

Parágrafo transitorio 3. Si al finalizar la transición, la base de liquidación del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, es inferior a la base constitucional existente al momento de aprobarse el presente acto, el Congreso de la República por iniciativa propia, a través de ley, deberá revisar la base de liquidación del Sistema.

Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de este.

Artículo 3°. El presente Acto Legislativo rige a partir del primero de enero del año 2002.

CONTENIDO

Gaceta número 308 - Viernes 15 de junio de 2001
CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 122 de 2000 Cámara de representantes, por la cual se modifican los artículos 1° y 2° de la Ley 367 de abril de 1997. 1

Ponencia para segundo debate, al Proyecto de Ley número 169 de 2001 Cámara, por medio de la cual se establece el día nacional de las comunidades negras de Colombia. 2

Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 059 de 2000 Cámara, por la cual se señalan procedimientos para el acceso a tierras y constituir Patrimonios de Desplazados. 3

Informe de Ponencia debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2000 Senado, 120 de 2000 Cámara, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política. 5

Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2000 Senado, 120 de 2000 Cámara, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política. 8

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2001